

**AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM**

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number

497-0357

2. Contract/Grant Number

497-C-00-98-00045-00

3. Publication Date

March 18, 2002

4. Document Title/Translated Title

Koperasi Simpan-Pinjam (Savings and Loan Cooperatives) (in Indonesian)

5. Author (s)

1. Thomas Timberg
2.
3.

6. Contributing Organization (s)

Nathan/Checchi Joint Venture/PEG Project

7. Pagination

6

8. Report Number

PEG 77a

9. Sponsoring A.I.D. Office

ECG, USAID/Jakarta

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)

1. Indonesia	4.
2. Savings & Loan	5.
3. Cooperatives	6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official

C. Stuart Callison, Chief of Party

14. Telephone Number

011-62-21-520-1047

15. Today's Date

24 January 2003

.....DO NOT write below this line.....

16. DOCID

17. Document Disposition

DOCRD [] INV [] DUPLICATE []

Koperasi Simpan-Pinjam

Oleh Thomas Timberg, Partnership for Economic Growth (PEG)*

Dibicarakan tanggal 18 Maret 2002 kepada tim peneliti

Diterjemahkan oleh Irfan Abdullah, diedit oleh Mulya Dhairyani

Definisi, Sejarah dan Situasi Terkini

Koperasi simpan-pinjam adalah koperasi yang secara khusus menerima tabungan dan memberikan pinjaman kepada para anggotanya. Koperasi semacam ini dapat dibedakan dari koperasi lainnya, misalnya koperasi kredit, khususnya koperasi kredit pertanian yang memberikan pinjaman dengan menggunakan dana yang berasal dari lembaga keuangan yang lain, tidak menggunakan dana dari anggota. Koperasi pertanian di Amerika Serikat pada umumnya berbentuk koperasi kredit¹.

Berbeda dari koperasi pada umumnya, yang versi modernnya berasal dari koperasi Rochdale di Inggris pada tahun 1844, koperasi simpan-pinjam dimulai di negara Jerman pada pertengahan abad 19. Tujuan dari koperasi kredit (*credit union*) untuk mengembangkan sikap hidup hemat diantara orang miskin serta menyelamatkan mereka dari para rentenir. Bahkan untuk saat ini pun *credit union* melayani nasabah yang tidak pernah disentuh oleh lembaga keuangan yang lain. Dua gerakan koperasi yang dimulai oleh Delitsch dan Raffeisen, meski berbeda ideologi, namun mempunyai fungsi yang sama².

Ide koperasi kredit menyebar ke Kanada, khususnya ke daerah yang penduduknya berbahasa Perancis, kemudian ke Amerika pada awal abad 20 dan India yang dikembangkan oleh para pegawai pemerintahan Inggris serta ke daerah-daerah lainnya³. Motivasi Inggris untuk mengembangkan koperasi kredit di India sama seperti di Amerika, dipengaruhi oleh pemerintahan Belanda di Indonesia yang mempelopori Badan Kredit Kecamatan dan Unit Desa Bank Rakyat Indonesia. Sejak tahun 1895 pemerintahan Belanda di Indonesia melakukan eksperimen dengan membentuk berbagai lembaga simpan pinjam. Pada awalnya ada keinginan untuk membentuk suatu koperasi, namun ide tersebut ditolak⁴.

Tentu saja masih ada bentuk lain dari kegiatan simpan pinjam in dan masih banyak yang tetap berlanjut sampai sekarang yang tidak secara tegas berbentuk koperasi⁵. Misalnya bank bersama (mutual bank) yang dikendalikan oleh dewan direktur yang tidak dipilih oleh para anggotanya. Sampai sekarang bentuk seperti ini masih ada, khususnya di negara-negara Anglo Saxon dan Jerman. Beberapa koperasi kredit yang cukup penting tetap tidak terkait dengan pergerakan *credit union* khususnya di India. *Credit union* yang tidak terkait dengan World Council of Credit Unions (WOCCU), suatu badan internasional mengenai *credit union*, pada umumnya terkait dengan International Cooperative Alliance, perserikatan koperasi internasional dan mereka juga terkait dengan International Cooperative Banking Association. Namun demikian, koperasi kredit di Sri Lanka, serupa dengan di India, terkait dengan WOCCU. Perbedaan mendasar dari koperasi kredit pertanian di India, Bangladesh, Thailand dan koperasi lainnya adalah perhatian

* PEG adalah sebuah proyek dengan dana United States Agency for International Development (USAID). Pandangan-pandangan yang tercantum dalam laporan ini berasal dari pandangan penulis dan tidak semestinya berasal dari USAID, Pemerintah Amerika Serikat ataupun Pemerintah Indonesia.

mereka yang sangat tinggi terhadap kredit pertanian. Namun koperasi semacam ini tidak sepenuhnya berlaku sebagai lembaga keuangan.

Data dari WOCCU menunjukkan bahwa terdapat 37759 *credit union* yang terkait dengan lembaga tersebut, dengan jumlah anggota lebih dari 100 juta, dan sebanyak 407 milyar dollar tabungan (saham), kredit sebanyak 314 milyar dollar serta asset sebesar 470 milyar dollar, per Desember 1999. Di Amerika Serikat data bulan Desember 1999 menunjukkan terdapat 10628 *credit union*, diantaranya 10328 diasuransikan, dengan jumlah anggota 75,4 juta (jumlah penduduk AS sekitar 270 juta), tabungan 336 milyar, kredit 271 milyar dan jumlah asset sebesar dolar 411 milyar. Angka tersebut termasuk untuk 800 ribu koperasi kredit di Sri Lanka dan beberapa koperasi kredit khusus di Thailand⁷.

Angka dari WOCCU diatas tidak termasuk koperasi di India. Namun suatu sumber menyebutkan “koperasi kredit pertanian utama” di India memiliki anggota lebih dari 139 juta dengan jumlah koperasi lebih dari 139 ribu. Sedangkan jumlah modal saham dan tabungan hampir mencapai 1,3 trilyun rupee (sekitar 26 milyar dollar), dan kredit pertanian sebanyak 206 milyar rupee (sekitar 4-5 milyar dollar) atau sekitar 46% dari total kredit pertanian⁸. Sementara itu, pada bank komersial (non-koperasi) di India terdapat 7 trilyun rupee tabungan dan 3.7 trilyun rupee kredit⁹. Di India juga terdapat koperasi kredit non-pertanian (urban banks) dengan jumlah tabungan mencapai 0,6 trilyun atau 50% dari jumlah tabungan koperasi pertanian.

Apa Perbedaannya?

Perbedaan utama antara koperasi dengan bentuk usaha lainnya adalah setiap anggota memiliki hak yang sama (satu anggota satu suara). Hal ini berbeda dengan lembaga usaha lainnya yang memiliki variasi hak suara sesuai dengan timbangan tertentu. Modal yang diinvestasikan akan mendapatkan keuntungan yang “normal”, namun tidak mendapatkan proporsi dari surplus keuntungan. Banyak *credit union*, misalnya di AS, memiliki keanggotaan yang terbatas kepada kelompok tertentu (“persamaan ikatan”), misalnya lingkungan rumah yang sama, anggota gereja atau pegawai suatu perusahaan. Departemen Luar Negari AS memiliki *credit union* dengan aset besar. Pembatasan ini berasal dari sejarah terbentuknya koperasi serta adanya keterbatasan dalam aspek hukum. Namun hal ini memberikan keuntungan karena dapat mengetahui para nasabah dengan baik dan dapat melakukan hal-hal tertentu jika diperlukan.

Kemunculan koperasi simpan-pinjam sama seperti lembaga bersama lainnya, biasanya sebagai reaksi terhadap kepentingan sosial dari organisasi sponsor – gereja, organisasi politik atau pemerintah. Hal ini berbeda dengan beberapa lembaga simpan-pinjam lainnya yang muncul sebagai pendukung kegiatan perserikatan dagang dan seringkali berfungsi sebagai asuransi/jaminan (jika ada kematian, sakit, cacat atau pemutusan hubungan kerja). Seiring dengan semakin berkembangnya asuransi komersial, fungsi ini cenderung hilang atau menjadi sebagian yang terpisah.

Pada umumnya, koperasi simpan-pinjam bersama di negara-negara industri muncul sebagai reaksi terhadap kurangnya pemberian kredit dan jasa tabungan untuk orang miskin, bahkan kelas menengah. Motivasi tersebut semakin menurun seiring dengan semakin banyaknya bank komersial dan lembaga-lembaga keuangan besar lainnya yang menyadari bahwa berhubungan

dengan kelompok miskin dapat menghasilkan keuntungan yang cukup tinggi. Di negara-negara berkembang, perkembangan koperasi simpan-pinjam seringkali didukung oleh pemerintah sebagai bagian dari pembangunan nasional.

Pengaruh organisator eksternal menimbulkan kontradiksi yang cukup menarik. Organisator luar selalu ingin mengontrol lembaga yang dibentuknya. Namun koperasi sebagai sebuah lembaga yang demokratis tidak dapat dikontrol sepenuhnya oleh organisator tersebut. Ada 2 alasan mengapa organisator membentuk koperasi, yaitu keinginan organisator agar lembaga yang dibentuknya dapat menjadi mandiri dan tidak tergantung kepada organisator atau lembaga organisator. Kedua, adanya legitimasi yang besar dalam sistem demokrasi dengan membentuk lembaga koperasi. Inilah sebenarnya motif yang mendorong ketidaksukaan dalam pergerakan anti-lembaga keuangan bersama. Karena bentuknya yang demokratis memberikan koperasi legitimasi mensosialisasikan keadaan dan tetap mempunyai pengaruh yang kuat dalam sistem kapitalis. Namun tetap terdapat kontradiksi antara kepemilikan koperasi (yang dibentuk dan diurus secara kolektif) dengan sisten ekonomi perseorangan yang telah merusak lembaga keuangan bersama lainnya.

Sedangkan koperasi simpan-pinjam tetap tidak terpengaruh oleh serangan para anti-lembaga keuangan bersama karena adanya hambatan dalam peraturan maupun kekuatan internal dari koperasi simpan-pinjam tersebut.

Pengawasan Koperasi Simpan-Pinjam Sebagai Sebuah Lembaga Keuangan.

Lembaga keuangan biasanya menjadi subyek pengawasan oleh pemerintah, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui organisasi perdagangan. Hal ini disebabkan karena mereka bertanggung jawab terhadap dana masyarakat serta adanya permintaan dari masyarakat agar dana mereka terlindungi. Sarana untuk melakukan pengawasan berkembang dengan lambat dan belum lengkap di banyak negara. Sementara itu bentuk simpanan dana masyarakatpun berubah secara cepat sehingga sulit untuk membedakan mana yang merupakan pembayaran untuk perdagangan “riil”. Meskipun demikian sebagian besar negara telah melarang penghimpunan dana masyarakat oleh lembaga/individu yang tidak berwenang, kecuali yang memenuhi aturan perundang-undangan. Peraturan ini termasuk publikasi laporan keuangan secara berkala serta pemeriksaan eksternal. Bank-bank di AS dan sebagian besar negara lainnya menggunakan standar CAMEL (Modal, Asset, Manajemen, Ekuitas, Likuiditas), sedangkan World Council of Credit Union menggunakan standar PEARLS (Perlindungan, Struktur Keuangan yang Efektif, Tingkat Pengembalian, Biaya, Likuiditas, Pertumbuhan). Sebenarnya PEARLS mengukur total perkembangan , sedangkan CAMEL hanya memfokuskan kepada kehati-hatian.

Lembaga keuangan di banyak negara tak terkecuali di AS memiliki jaminan untuk para deposan. Hal ini disebabkan karena pemerintah merasa perlu melindungi para depositor di lembaga manapun mereka menyimpan dananya.

Negara-negara yang mempunyai koperasi simpan-pinjam membuat ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang hal tersebut, namun terdapat perbedaan mendasar mengenai sejauh mana koperasi simpan-pinjam diperbolehkan melakukan kegiatannya untuk non-anggota koperasi serta transaksi-transaksi keuangan yang dapat mereka lakukan.

Lingkup Dari Pengawasan dan Jaminan Pemerintah untuk para Depositor Berbeda-beda

Di AS, pengawasan koperasi kredit dilakukan oleh NCUA. Jumlah dana yang dijamin sampai dengan \$100,000, sama dengan bank komersial. Keduanya mendapatkan jaminan atau asuransi yang sama. Situasi di India sedikit rumit. Pengawasan terhadap koperasi dilakukan oleh pemerintahan setempat, namun bank sentral (The Reserve Bank of India) bersama dengan beberapa bank sekunder juga mempunyai kendali melalui mekanisme pembiayaan yang mereka lakukan. Tampaknya pengawasan yang dilakukan di Indonesia tidak umum, sebab hanya dilakukan oleh Kementerian Koperasi saja dan tidak ada jaminan untuk para depositor. Di Chile, sebagaimana yang banyak dilakukan oleh negara-negara Amerika Selatan lainnya, pengawasan koperasi kredit dilakukan oleh Departemen Koperasi bersama dengan Menteri Perekonomian, Bank Sentral serta Badan Pengawasan Bank dan Lembaga Keuangan.¹⁰

Secara tradisi, fokus perhatian koperasi kredit adalah tabungan, sedangkan pinjaman diberikan hanya jika dijamin secara penuh oleh tabungan yang disimpan di koperasi. Selain Indonesia, beberapa negara lain juga memiliki koperasi kredit yang juga berfungsi sebagai alat untuk distribusikan pinjaman pemerintah. Koperasi di India dan negara-negara berkembang lainnya, khususnya di Asia, juga memiliki pola yang sama dengan koperasi di Indonesia. Di AS, koperasi kredit melakukan ekspansi yang cukup besar dalam pemberian pinjaman, walaupun tetap terbatas untuk para nasabah yang memiliki keterkaitan dengan “kelompok” sendiri. Sementara itu, bank komersial melakukan protest mengenai “persaingan yang tidak adil” tersebut dan berusaha agar *credit union* dikenakan pajak yang tinggi. Pajak semacam itu telah ditetapkan di Kanada, namun hanya memiliki pengaruh yang kecil terhadap persaingan¹¹

Di negara-negara dimana koperasinya menggunakan dana pemerintah dalam jumlah yang besar, koperasi mengalami hal yang sama seperti yang dialami lembaga keuangan lainnya. Tingginya tingkat tunggakan seringkali mengancam kestabilan keuangan koperasi itu sendiri. Hal ini juga terjadi terhadap koperasi kredit pertanian di AS dan sistem koperasi kredit di sejumlah negara di Asia. Beberapa negara, seperti Bangladesh dan AS, mencoba untuk memperbaharui kembali organisasi koperasi dengan harapan dapat menghindarkan koperasi dari berbagai kesulitan seperti yang dialami di masa lampau.

Sulit untuk mengatakan apakah terdapat manfaat atau tidak dengan adanya lembaga keuangan koperasi. Kasus yang terjadi di Indonesia dan India, koperasi tidaklah berbeda dengan bank yang terlibat dengan pemberian kredit pedesaan, yaitu sangat didominasi oleh birokrasi dan pemerintahan, sehingga kepemilikan secara formal menjadi tidak jelas. Sedangkan untuk koperasi yang dikendalikan secara demokratis oleh para anggotanya, kadang-kadang oleh sekelompok elit setempat, dapat berkembang dengan baik dan berkesinambungan. Hal diatas tidak terjadi pada bentuk lembaga simpan-pinjam lainnya di AS dan Inggris dimana seringkali lembaga tersebut melakukan privatisasi untuk mendapatkan peningkatan modal yang lebih tinggi bagi para pemegang sahamnya.

Keadaan Koperasi di Indonesia

Keadaan koperasi simpan-pinjam di Indonesia cukup sulit. Meski banyak koperasi dalam posisi kuat dan menguntungkan, namun lebih banyak lagi yang berada dalam kondisi lemah dan sangat tergantung dana dari pemerintah. Untuk menuju keadaan yang lebih baik mungkin diperlukan pengawasan yang lebih ketat serta membentuk asuransi deposit.

Namun kecenderungan yang terjadi sebaliknya, dengan adanya otonomi daerah, banyak koperasi simpan pinjam yang tidak lagi melaporkan kegiatan mereka dan tidak ada mekanisme yang bisa memaksa mereka untuk melakukan hal tersebut. Kami mengetahui bahwa saat ini ada rencana agar koperasi simpan-pinjam memberikan laporan secara teratur, setidaknya-tidaknya bagi mereka yang telah atau ingin menerima dana dari pemerintah.

Terdapat 2 kelompok besar koperasi simpan pinjam, yaitu *credit union* dan *baitul mal wa tamwil* (BMT) yang melakukan kegiatannya di luar kerangka peraturan yang ada, meski kini mereka sedang mengadakan perubahan

Ada Peluang Besar Untuk Koperasi Simpan-Pinjam.

Hal diatas terjadi karena adanya bias terhadap bank kecil local, meningkatnya persyaratan permodalan bagi BPR (Bank Perkreditan Rakyat) sehingga membuka peluang yang besar bagi koperasi simpan pinjam sebagai lembaga penyimpan dana dengan citra yang baik dan hati-hati. Bank Rakyat Indonesia terus melakukan ekspansi di pasar ini dengan unit desanya dan bank-bank lain juga melakukan hal yang sama. Namun bank-bank tersebut hanya mampu melayani sebagian kecil pasar saja. BPR dan LDKP (Lembaga Daerah Keuangan Pedesaan) sebenarnya memiliki kesempatan yang baik, namun mereka memiliki keterbatasan karena tingginya struktur biaya. Koperasi simpan pinjam dapat menjaga biaya tetap rendah untuk kredit-kredit kecil sehingga mereka mampu bersaing di pasar secara efektif. Jika mereka dapat terus mengembangkan usahanya dengan baik seharusnya mereka mampu untuk menarik dana para penimbang dengan memberikan suku bunga uang yang menarik.

Ada beberapa pertanyaan yang menarik dan penting. Situasi koperasi tidak jelas, karena kurangnya laporan dan pengawasan. Kami tidak mengetahui bagaimana keadaan sesungguhnya mengenai koperasi simpan pinjam di Indonesia. Suatu usaha yang telah kami lakukan untuk satu propinsi tertentu menunjukkan bahwa ada kemungkinan proporsi koperasi yang dilaporkan pun lebih kecil beberapa ratus persen dari kondisi yang sebenarnya. Sebuah studi terakhir yang dilakukan oleh GTZ (Jerman bantu teknis) memperlihatkan beberapa indikator¹². Bab 6 dari studi tersebut berjudul "Sektor Koperasi dan Keuangan Mikro". Kata terakhir, yaitu keuangan mikro, berhubungan khususnya dengan koperasi Swamitra yang terkait dengan bank Bukopin serta TPSP (Tempat Pelayanan Simpan Pinjam), suatu bentuk yang serupa dengan koperasinya Bank Rakyat Indonesia. Artikel tersebut merangkum kondisi dari aspek hukum dan perundang-undangan. Inti dari penemuan dalam artikel tersebut adalah sebagai berikut:

"Sektor koperasi di Indonesia merupakan sub-sistem keuangan mikro yang paling buruk administrasinya, kurangnya pengawasan serta kurangnya kepercayaan terhadap laporan yang diberikan merupakan kelemahan yang sangat mendasar. Data yang tersedia bukanlah data yang

up-to-date dan tidak dapat dijadikan pegangan untuk melakukan analisa.” Materi yang lebih terperinci diberikan untuk Nusa Tenggara Barat. Proporsi kegiatan yang didanai dari deposito hanya sebagian kecil saja, dibandingkan dengan daerah lain. Namun secara keseluruhan normal-normal saja.

Laporan tersebut menyimpulkan: “Peraturan baru tentang koperasi menyebabkan meningkatnya peluang bagi koperasi untuk berkembang dan berdikari. Terdapat ketentuan mengenai pengawasan dan keuangan yang sehat sehingga dapat mendorong perkembangan koperasi yang lebih baik lagi. Namun demikian, terdapat sejumlah masalah yang sangat penting yaitu mewujudkan peraturan tersebut ke tataran praktis.

“Hal penting lainnya adalah sejumlah peraturan yang ada tidak terwujud dalam praktek dan yang lebih penting lagi kantor wilayah menteri koperasi setempat tidak dapat melaksanakannya secara efektif. Sanksi berupa pencabutan izin usaha merupakan tindakan yang tidak biasa kepada koperasi simpan-pinjam yang bermasalah. Meski koperasi tidak memberikan laporan sesuai jadwal yang ditemukan, tidak ada tindakan yang diambil oleh kantor Menteri Koperasi mengenai hal tersebut. Kelemahan utama dari sistem koperasi adalah tidak adanya pengawasan dan penegakkan hukum.”

¹ Richard B. Hefleblower, *Cooperatives and Mutuals in the Market System*, Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1980,

² Herman Schultze-Delitsch mendirikan koperasi kredit pertama pada tahun 1850. Friedrich Raffeisen mendirikan koperasi pertama pada tahun 1864 untuk membantu para petani yang membutuhkan modal kerja. (www.ncua.gov/about/history.html) Koperasi kredit pertama di India dibentuk pada tahun 1904, di Srilangka koperasi simpan pinjam pertama didirikan pada tahun 1909. di Taiwan pada tahun 1910 dan di Thailand pada tahun 1916. Sedangkan di Philipina undang-undang tentang koperasi simpan pinjam pertama kali diterbitkan pada tahun 1915.

³ Pada tahun 1900, Alphonse Desjardins mendirikan Caisse populaire di Quebec. Tahun 1909, ide tersebut ditiru oleh para imigran Quebec di Massachusetts, diikuti oleh terbitnya undang-undang mengenai *credit union* pertama. Tahun 1920-an dengan dibantu oleh Edward Filene, *credit union* menyebar ke seluruh daratan Amerika. Tahun 1930, terdapat 1100 *credit union* di 32 negara bagian. Pada tahun 1934, kongres Amerika mengeluarkan Federal Credit Union Act.

⁴ ed. Klaas Kuiper, *Provisional Manual for the Credit Business of the General Popular Credit Bank*, Thomas A. Fruin, The Hague: Department of Foreign Affairs, 1994.

⁵ Terdapat lebih dari 800 *Mutual Savings Bank* di Amerika Serikat dengan jumlah aset lebih dari 174 milyar dollar. *Mutual Savings Bank* pertama didirikan di Boston pada tahun 1816. Terdapat 67 mutual building societies di United Kingdom dengan aset lebih dari 165 milyar pound, 15 juta penyimbang, dan 1.5 juta debitur. *Mutual Savings Bank* pertama dibentuk di Birmingham pada tahun 1775.

⁷ <http://www.adb.org/Documents/Policies/Microfinance/microfinance0302.asp?p=microfinc>).

⁸ tampaknya ada sedikit masalah dengan angka tersebut karena ketidakesuaiannya dengan angka dari sumber lain. (<http://ncui.in/vsncui/stat.htm>).

⁹ Statistik Reserve Bank of India.

¹⁰ <http://www.iru.de/en/publikationen/courier/3-9/398e-7.html>

¹¹ Albert Burger dan Gregory M. Lypny, *Tazation of Credit Unions*, 1991.

¹² Detlev Holloh, *Profi Microfiannce Institutions Study*, Denpasar, 2001.